

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1288
Datum uitspraak	22 april 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 juli 2013 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete van € 8.100,00 opgelegd.

Volledige tekst

201408430/1/A3.

Datum uitspraak: 22 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 4 september 2014 in zaak nr. 13/7771 in
het geding tussen:

[wederpartij], gevestigd te [plaats]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2013 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete van € 8.100,00 opgelegd.

Bij besluit van 25 oktober 2013 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 september 2014 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 oktober 2013 vernietigd, het besluit van 15 juli 2013 herroepen en bepaald dat de boete wordt vastgesteld op € 6.075,00. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De minister heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 februari 2015, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.W.J. Crommelin en mr. I. Beurmanjer-de Lange, beiden

werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld in verband met arbeidsomstandigheden van de werknemers.

Ingevolge het tiende lid is de werkgever verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel vastgestelde algemene maatregel van bestuur, voor zover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald.

Ingevolge artikel 33, tweede lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, wordt als overtreding aangemerkt het niet naleven van artikel 16, tiende lid, voor zover het niet naleven van de in dat artikellid bedoelde voorschriften en verboden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als overtreding. Ter zake van de overtredingen, bedoeld in de vorige zin, wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de eerste of tweede categorie.

Ingevolge artikel 7.5, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit) worden

onderhouds-, reparatie- en reinigingswerkzaamheden aan een arbeidsmiddel slechts uitgevoerd indien het arbeidsmiddel is uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos is gemaakt. Indien dit niet mogelijk is worden doeltreffende maatregelen genomen om die werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren.

Ingevolge artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder g, zoals dat ten tijde van belang luidde, wordt de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in artikel 7.5, tweede lid, aangemerkt als een overtreding ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de tweede categorie.

Volgens beleidsregel 33, achtste lid, aanhef en onder a, van de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: de Beleidsregels), zoals deze beleidsregel ten tijde van belang luidde, wordt bij een bedrijfsomvang van 10-39 werknemers en een beboetbaar feit dat in de tweede boetecategorie valt, een vast boetebedrag opgelegd van € 8.100,00 bij een overtreding die de directe aanleiding is geweest voor een arbeidsongeval dat leidt tot blijvend letsel of een ziekenhuisopname.

Volgens de aanhef en onder c kunnen bij de berekening van de op te leggen bestuurlijke boete de drie factoren aan de orde zijn, genoemd in het vierde lid, onder b, en op overeenkomstige wijze leiden tot verlaging van het al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag.

Volgens het vierde lid, aanhef en onder b, kunnen één of meer van de volgende factoren aan de orde zijn die achtereenvolgens leiden tot verlaging van het al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag:

1°. indien de werkgever aantoont dat hij de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden gegeven, zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd en op grond daarvan de nodige maatregelen heeft getroffen en deugdelijke, voor de arbeid geschikte, arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld, wordt de bestuurlijke boete met een derde gematigd;

2°. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de bestuurlijke boete met nog een derde gematigd;

3°. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij adequaat toezicht heeft gehouden, wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.

Volgens het vierde lid, aanhef en onder e, wordt de op te leggen bestuurlijke boete met anderhalf vermenigvuldigd indien sprake is van recidive van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden gegeven.

2. Volgens een door de arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW opgemaakt boeterapport heeft een werknemer van [wederpartij] op 17 september 2012 werkzaamheden verricht met een grashakselaar. Op enig moment raakte de grashakselaar verstopt, waarna de werknemer de grashakselaar uitschakelde om de storing te verhelpen. De werknemer demonteerde een inspectieluik en verwijderde enkele losliggende propjes gras. Vervolgens liet hij het inspectieluik open en startte de motor van de hakselaar om te controleren of hij de storing had opgelost. Hierna schakelde de werknemer de motor uit en begaf zich onder de hakselaar om het inspectieluik dicht te maken. Hij zag een pluk gras en stak zijn arm door het inspectieluik om dit te verwijderen, waarna zijn hand werd getroffen door de waaier die nog niet tot stilstand was gekomen. De werknemer liep hierdoor letsel op aan zijn hand waarvoor hij ter behandeling werd opgenomen in het ziekenhuis, aldus het boeterapport.

3. De minister heeft aan het in bezwaar gehandhaafde besluit ten grondslag gelegd dat [wederpartij] artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit heeft overtreden, nu onderhouds- of reparatiewerkzaamheden aan een arbeidsmiddel zijn uitgevoerd, terwijl het arbeidsmiddel niet was uitgeschakeld of drukloos of spanningsloos was gemaakt, waardoor de werkzaamheden niet veilig konden worden uitgevoerd.

4. De rechtbank heeft overwogen dat, hoewel [wederpartij] niet aannemelijk heeft gemaakt dat is voldaan aan de matigingsgronden die in beleidsregel 33, vierde lid, aanhef en onder b, van de Beleidsregels zijn neergelegd, zich in dit geval niettemin een verminderde mate van verwijtbaarheid voordoet die grond biedt voor matiging van de opgelegde boete met 25%. Volgens de rechtbank dient in dit geval betekenis toe te komen aan de risico-inventarisatie en evaluatie (hierna: ri&e) die [wederpartij] heeft laten uitvoeren en de nodige inspanningen die [wederpartij] heeft verricht om overtreding van artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit te voorkomen. Zo heeft de werknemer een cursus gevolgd over het werken met een grashakselaar, doet [wederpartij] mee met toolbox meetings, is zij Veiligheid Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers (VCA)-gecertificeerd en worden ongelukken en bijna ongelukken op het eigen bedrijf en op andere bedrijven besproken met de medewerkers. Voorts mogen alleen ervaren medewerkers met de grashakselaar werken, volgen nieuwe medewerkers een leertraject en worden alle machines regelmatig gekeurd en gecontroleerd. Door aan deze omstandigheden voorbij te gaan, werpt de minister volgens de rechtbank aan [wederpartij] eenzelfde mate van verwijtbaarheid tegen als aan een werkgever die in het geheel geen inspanningen heeft verricht om overtreding van de arbeidswetgeving te voorkomen. Nu voorts niet is gebleken dat [wederpartij] artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit eerder heeft overtreden, is de rechtbank van oordeel dat de hoogte van de door de minister opgelegde boete niet in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

5. De minister bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat zich in dit geval een verminderde mate van verwijtbaarheid voordoet. De minister voert aan dat de rechtbank ten onrechte belang heeft gehecht aan algemene maatregelen die [wederpartij] heeft getroffen. Verder kent de rechtbank volgens de minister ten onrechte waarde toe aan het feit dat [wederpartij]

artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit niet eerder heeft overtreden, nu de boete reeds is afgestemd op degene die voor het eerst in overtreding is. Voorts heeft de rechtbank bij haar oordeel volgens de minister ten onrechte aansluiting gezocht bij de uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014 (zaak nr. 201304529/1/A3).

5.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van voormelde bepalingen van de Arbowet en het Arbobesluit om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De minister kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk is bevonden, dient de minister bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

5.2. De rechtbank heeft overwogen dat [wederpartij] niet aannemelijk heeft gemaakt dat is voldaan aan de matigingsgronden die in beleidsregel 33, vierde lid, aanhef en onder b, van de Beleidsregels zijn vervat. De rechtbank heeft daartoe van belang geacht dat [wederpartij] niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij de specifieke risico's van de werkzaamheden met de grashakselaar voldoende heeft geïnventariseerd en op grond daarvan de nodige maatregelen heeft getroffen. Volgens de rechtbank was het risico van naslag van de waaier na het drukloos maken van de hakselaar bij [wederpartij] bekend, maar wisten [wederpartij] en de werknemer niet hoeveel tijd de waaier nodig had om tot volledige stilstand te komen. De verklaring van de werknemer dat het na het drukloos maken van de grashakselaar hooguit tien seconden duurt voordat de machine volledig tot stilstand komt, strookt niet met de handleiding van de grashakselaar waarin staat dat de ventilator en hakseltrommel na uitschakeling van de aandrijving eventueel nog enkele minuten doordraaien. Gelet hierop heeft [wederpartij] volgens de rechtbank niet voldoende gerichte voorlichting en instructie aan de werknemer gegeven over het werken met deze grashakselaar.

5.3. Mede in het licht van deze onbestreden gebleven overwegingen, is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank in de onder 4. vermelde inspanningen van [wederpartij] ten onrechte grond heeft gezien voor het oordeel dat zich in dit geval niettemin een verminderde mate van verwijtbaarheid voordoet. De minister voert terecht aan dat de door de rechtbank van belang geachte inspanningen algemene maatregelen zijn die niet zijn toegesneden op het voorkomen van de specifieke risico's die verbonden zijn aan het onderhouden, repareren en reinigen van de grashakselaar. De minister voert terecht aan dat de rechtbank bij haar oordeel ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij voormelde uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014, nu de werkgever in die zaak, anders dan in deze zaak, een voor de betrokken werkzaamheden specifieke ri&e en een veilige werkwijze had ontwikkeld. De minister betoogt voorts terecht dat de rechtbank, door waarde toe te kennen aan het feit dat [wederpartij] artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit niet eerder heeft overtreden, niet heeft onderkend dat de hoogte van de boete reeds is afgestemd op een eerste overtreding. Beleidsregel 33, vierde lid, aanhef en onder e, bepaalt immers dat bij recidive de boete met

anderhalf wordt vermenigvuldigd, hetgeen in deze zaak niet is gebeurd.
Het betoog slaagt derhalve.

6. Het hoger beroep is reeds hierom gegrond. Hetgeen de minister voor het overige heeft aangevoerd behoeft geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 25 oktober 2013 van de minister alsnog ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 4 september 2014 in zaak nr. 13/7771;

III. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. J.W. van de Gronden en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.E. Larsson-van Reijssen, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Larsson-van Reijssen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2015

344.